

D

Government
Publications

CAI
UNI
-785511



sovereignty-association —the contradictions

Highlights of a Report
in the series

Understanding Canada
3



Government
of Canada

Gouvernement
du Canada



Preface

This publication summarizes a study on the question of an economic association between Canada and an independent Quebec, as proposed by the Parti Québécois. It is published in the interest of encouraging public discussion of the issues concerning national unity.

Copies of the full text of *sovereignty-association—the contradictions* may be obtained by writing to:

Canadian Unity Information Office
P.O. Box 1986, Station B
Ottawa, Ontario
K1P 6G6

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

sovereignty-association —the contradictions

Introduction

The Government of Quebec and the Parti Québécois have stressed the importance of maintaining an economic association between an independent Quebec and Canada. Since a referendum on the question of independence has been promised, the nature of association must be made clear, and its possibilities and limits defined.

The issue is so important that the people of Quebec will want unequivocal assurance that association is in fact possible, on terms that would support the present high living standards. A radical break in the framework within which Canadians work together could cause severe hardships for all—particularly for Quebecers.

In examining the issues, it will be helpful to consider the various types of economic association that already exist, especially in Europe. These include a free trade zone, a customs union, a common market and an economic and monetary union.

Each one of these requires a degree of political integration among the member countries to make it work. The more advanced the form of economic association, the more political integration is necessary. In the European Common Market, for example, complex bureaucratic structures have been established to administer the system, and member countries have had to surrender a degree of political sovereignty in return for the benefits they receive from association.

The Parti Québécois, in the course of its brief history, has successively favoured various forms of economic association: a "monetary union and common market" (René Lévesque in *Option Québec*); a "customs union possibly accompanied by a monetary union" (official party program in 1975 and the speech given by the party leader in New York in January 1977), and a customs union without further reference to the monetary question (official party program in 1977). Almost two years after the party gained power, the proposal of sovereignty-association for Quebec remains ambiguous and vague.

Also, there are vital questions that have not been addressed by the Parti Québécois or addressed only superficially. What exactly would be negotiated, and how? What negotiating power would there be on the two sides? What would be the time limits? What would be the risks and costs of uncertainty during the negotiation period? How would the free circulation of capital and manpower be affected? Finally, would Quebec have to establish its own currency or would a monetary union with the rest of Canada be possible?

Quebeckers will also want to reflect seriously upon another form of economic association—one that has been working successfully for more than 110 years—the Canadian Federation itself. The report therefore reviews the extent to which the highly ambitious economic program of the Parti Québécois could be implemented within the Canadian Federation. The evidence is that Quebec could achieve most of the goals set for it by the PQ, without Quebeckers having to suffer the consequences of economic disruption and upheaval that

would inevitably result from secession. Indeed, it can be shown that some of the proposals of the Parti Québécois could be more easily carried out within the Canadian Federation than under the rules of a number of other forms of economic association, including the European Common Market.

Those who support separation, pointing to the association experiments conducted elsewhere in the world, attempt to represent their proposal as a natural and normal development, and part of a worldwide trend. But, in other parts of the world, economic associations have been formed by independent states that desire closer co-operation and economic integration. How can this be related to the situation in Canada where one of the members of a working economic unit expresses the desire to reduce the existing degree of co-operation and economic integration?

The following is a summary of major questions, arguments and contradictions covered in the report.

The Parti Québécois and the Concept of Association

Evolution of the Views of the Hon. R. Lévesque, Premier of Quebec

In his book *Option Québec*, Mr. Lévesque writes as follows:

We suggest that Quebec place on the bargaining table a proposal for association to include a monetary union and a "common market" as well as their logical complement: co-ordination of fiscal policies.

Mr. Lévesque has proposed that the Bank of Canada become a "joint venture" of the two associated states, regulating a common currency in the interest of both. The common market proposal would ensure free trade between Quebec and the rest of Canada and would require the establishment of a common tariff policy against the rest of the world.

Mr. Lévesque recognizes that a monetary and customs union would require the co-ordination of fiscal matters. This co-ordination would be carried out by standing joint committees of government officials appointed by the two "states." These joint committees would form "a well-integrated unit under a secretary general and would constitute the high administrative authority of the association. A court of arbitration would also be necessary."

In addition to the above, Mr. Lévesque also suggested in his book, published in 1968, that there could be complementary agreements on the St. Lawrence Seaway, the problems of minorities, citizenship and the free circulation of manpower. Further he suggested "regular meetings of joint councils of ministers and relatively frequent sessions involving delegations from the two Parliaments."

Mr. Lévesque has personally adhered to his concept of sovereignty-association. He took the same approach in his speech to the Economic Club of New York on January 25, 1977:

This new partnership could take the form, essentially, of a common market based on a customs union, permitting free passage of persons, goods and capital, as in the countries of Western Europe. Additionally, if the desire is mutual we are ready to go further, as far as monetary union, which

obviously would allow for political change to be implemented with a real minimum of uncertainty in economic affairs.

Evolution of the Views of the Parti Québécois

The program of the Parti Québécois, on the other hand, indicates a concept of association very different from that expressed by the party leader. In successive versions of the PQ program, the party and its organizers are increasingly emphasizing the sovereignty content of the separatist program and de-emphasizing the details of economic association with the rest of Canada.

For its 1972 congress the party prepared a brochure entitled *Quand nous serons vraiment chez nous* (When we are truly our own masters), the final chapter of which is devoted to Quebec-Canada relations. It contains the following passage:

If the plans for monetary union should fail to materialize and all we had to arrange with Canada were our trade relations, we suggest that the initial agreements should go no further than a customs union combined with agreements on transportation. Co-ordination of economic or fiscal policies could wait.

The most recent official program of the Parti Québécois presents an even more limited vision of economic association. All references to the monetary question are eliminated. The notion of an economic association is reduced simply to a customs union, but with a long list of exceptions obviously designed to guarantee certain advantages to Quebec.

The exceptions are significant:

- the agriculture industry in Quebec would be protected against excessive imports and a policy of self-sufficiency pursued where possible;
- industrial production in Quebec, particularly in the iron and steel, engineering, machinery and motor vehicle sectors, would be protected and outside participation excluded from the industrial sectors in which corporate behavior must be modified to serve the public interest;
- the so-called "soft sectors," that is the textile, clothing, furniture and leather (footwear) goods industries, would also be protected;
- production in Quebec of products for which the Quebec government and its institutions are major purchasers would be encouraged.

Clearly the objectives of the Parti Québécois are to enhance Quebec's share of production of a range of products produced across Canada. At the same time, the party is understandably intent on maintaining production levels within the province's traditional areas of specialization. These areas, e.g., the textile industry, are not threatened by other Canadian producers, but by imports from countries where wages are much lower. If these industries are to survive, high rates of tariff protection would have to be continued and the presumption is that the cost of this protection would continue to be borne by all Canadians.

The economy of Quebec must be strengthened and, in many areas, restructured. The commitment to sharing the strengths and weaknesses

of the regions is fundamental to the Canadian Federation. But would the rest of Canada continue to be as willing to share in the restructuring of the Quebec economy and share in the cost of protecting its traditional industries if Quebec were to separate? In short, there appears to be fundamental contradiction between the economic aspirations of the Parti Québécois and its political aspirations. This contradiction, in addition to the contradictory definitions of economic association apparent in the party, must be resolved before the referendum is held.

The Issues at Stake

As indicated in an earlier report in this series, *Trade Realities in Canada and the Issue of "Sovereignty-Association,"* Quebec is much more dependent upon the rest of Canada as a market for its goods than the rest of Canada is on Quebec. While an inevitable realignment of economic interests following separation by Quebec would cause hardship for all provinces, the community and employment impact for Quebec would be particularly severe. Quebec's employment base is heavily dependent upon its sales to the rest of Canada. Hundreds of thousands of jobs are potentially at stake.

Aside from how Quebec could weather this type of disruption, a number of other issues must also be addressed before the referendum is held. A few examples are noted below:

- How would the assets and liabilities of the federal government be divided between an independent Quebec and the rest of Canada? While the Parti Québécois has

argued that a rapid division could be worked out on the basis of population and income shares, the question is extraordinarily complex. Indeed, the Quebec Minister of Education, the Hon. J.-Y. Morin, has already mentioned two possible exceptions to the liabilities side of the ledger:

The seceding state may declare that it is not responsible for certain war debts and that it does not have to endorse the debts contracted by Ottawa to finance certain special projects in other provinces.

The asset side is even more complicated. Dividing up the assets of Canadian National Railways and Air Canada, determining the management of the St. Lawrence Seaway and a host of other federal properties would involve long and arduous negotiating in a climate much less favourable to co-operation.

- How would the currency issue be resolved? Would Quebec have its own currency or would it be possible to have a joint currency and central bank, as envisioned by Premier Lévesque? Resolution of this question is of critical importance for Quebec. The uncertainty surrounding the question could give rise to enormous financial and investment losses for both Quebec and the rest of Canada.
- How would manpower mobility be affected by Quebec's separation? Would Quebecers continue to have the right to move across the country and participate in a wider range of employment and income opportunities?

These are just some of the questions that must be addressed before the referendum is held. It is not sufficient to argue that they could be

resolved after the referendum. The strains on unity of these negotiations after a referendum could be such as to make reconciliation impossible and separation unavoidable.

The Federal System

In this context, then, all Canadians should reflect seriously upon the flexibility of the federal system and how it can be changed to inspire the confidence and support of all regions. Since federalism is the most advanced form of economic association, its advantages should be examined and compared with other forms of economic association.

Quebec, within the Canadian Federation, has made some rather remarkable achievements. It is second only to Ontario in terms of manufacturing and it is much less dependent upon primary resource activities than other provinces. Its growth performance since 1961 has been higher than several industrialized countries, including the German Federal Republic, Switzerland and Sweden. Personal income has risen very rapidly and it has one of the highest standards of living in the world.

Despite these accomplishments, serious economic problems confront Quebec. Unemployment is very high and the manufacturing sector has pressing structural weaknesses. These and other problems pose an enormous challenge that will require the application and co-ordination of the vast resources of Canada. One of the fundamental strengths of federalism, in fact, is the ability and demonstrated determination to draw upon the overall wealth of the country to address the problems of the various

regions. It is difficult to imagine how the separation of Quebec would help in meeting the challenge it faces—particularly in restructuring its industrial base.

Ironically, a number of the Parti Québécois' economic policies could not be implemented or would be extremely difficult to implement in a less advanced form of association. The European Common Market, for example, does not permit the use of preferential purchasing policies by member states. Canadian provinces, on the other hand, make extensive use of preferential purchasing to support their industries.

Conclusion

Examples of economic association can be found throughout the world. These associations, including those in Western Europe, have been founded on the desire to realize the benefits of co-operative decision-making and the extension of markets. They have led to the gradual integration of the economies of the participating countries and the establishment of supranational policy institutions.

The essential question is whether or not the European experience is applicable in Canada. This must be doubted, because events in Europe have been the reverse of what the advocates of sovereignty-association propose. The European Common Market and, to a lesser degree, other economic associations in Western Europe, represent a move toward political federation. Canada, of course, already is a political Federation and majority support for sovereignty-association in Quebec would have to be interpreted as a desire to end member-

ship in that Federation. The spirit of intent, in short, would be the opposite of that leading to the establishment of economic associations in Western Europe.

The seriousness of the decision requires that the choice presented by the Government of Quebec is clearly understood and that the consequences of separation are fully discussed.

The type of economic association envisaged by the Parti Québécois would entail major departures from the economic association now prevailing and it would result in a much less integrated form. The notion of a limited customs union is very different from the concept described by Premier Lévesque on various occasions. Further, other ministers of the Government of Quebec have indicated differences of opinion on certain key concepts—such as monetary union or the creation of a separate currency for Quebec.

In short, the nature of the sovereignty-association proposal remains to be defined. It is clear, however, that the proposals would require significant concessions from the rest of Canada.

The whole question of an economic association would, of course, have to be negotiated. And the experience in Europe shows that negotiating an economic association is extremely difficult. Negotiating after expressions of a desire to separate politically might prove to be virtually impossible.

In this context, it is not plausible to expect that political separation for Quebec could at the same time lead to the realization of the eco-

economic objectives of the Parti Québécois. For sound economic reasons, the rest of Canada would present a very uncompromising stand on the issue of negotiating a customs union with Quebec. This is all the more likely given the long list of exceptions to the customs union contained in the official Parti Québécois platform.

Inevitably, trade would continue between Quebec and the rest of Canada, but the extent of the relationship and the conditions of trade could well be different from those that prevail currently. Severe dislocations would almost certainly arise and many communities dependent on industries such as the textile industry would no doubt be particularly affected.

The advocates of sovereignty-association also must explain how assets such as Air Canada, the Canadian National Railways and the extensive federal network of buildings, ports, and other facilities would be divided. Perhaps most delicate of all is the question of monetary union or the establishment of a separate currency for Quebec. The implications of this question involve all Canadians and the manner in which it is handled could provoke very disturbing consequences for currency values and the flow of investment.

The prospects for sovereignty-association appear to be at best doubtful. They are in sharp contrast to the reality of the Canadian Federation. The Government of Quebec has a very high degree of freedom of action and it has the power within the Federation to carry out most of the economic program of the Parti Québécois. Ironically, the federal framework allows Quebec to carry out initiatives it could

not undertake if it belonged to an economic association such as the European Common Market or that between Belgium and Luxembourg.

The economic challenge facing Quebec will require the collective strength of Canada to ensure that its industrial base is put on a strong competitive footing.

actifs de certains organismes comme Air Canada et le Canadien National, ainsi que les importants équipements collectifs et autres installations du gouvernement fédéral. La question peut-être la plus délicate est celle de l'union monétaire ou de la création d'une monnaie distincte au Québec. Elle touche tous les Canadiens, et la façon dont elle serait réglée pourrait entraîner de graves perturbations dans la valeur des monnaies et le courant des investissements.

L'avenir de la souveraineté-association semble pour le moins incertain. Il contraste vivement avec la réalité de la Fédération canadienne. Le gouvernement du Québec jouit d'une très grande liberté d'action, et il a le pouvoir, au sein de la Confédération, de mettre en œuvre la majeure partie du programme économique du Parti Québécois. La structure fédérale permet même au Québec—ô ironie—de prendre des mesures qui lui seraient interdites s'il faisait partie d'une association économique telle que le Marché commun européen ou l'union belgo-luxembourgeoise.

Le défi économique auquel fait face le Québec exigera que soit mise en œuvre la force collective du Canada, pour doter la province d'un appareil industriel compétitif solide.

questions clés comme l'union monétaire ou la création d'une monnaie distincte.

Bref, la nature du projet de souveraineté-association reste à définir. Il est cependant clair qu'il exigerait d'importantes concessions de la part du reste du Canada.

Toute la question de l'association économique devrait bien entendu être négociée. Comme en témoigne l'expérience européenne, ce genre de négociation est extrêmement difficile. Il pourrait même être quasiment impossible, si l'une des parties manifestait le désir de se séparer politiquement.

Dans ce contexte, il est irréaliste de s'attendre que la séparation politique du Québec puisse permettre aussi de réaliser les objectifs économiques du Parti Québécois. Le reste du Canada aurait de bonnes raisons économiques de se montrer très peu enclin aux concessions dans la négociation d'une union douanière avec le Québec, surtout si l'on tient compte de la longue liste d'exceptions prévue dans le programme officiel du Parti Québécois.

Le commerce entre le Québec et le reste du Canada serait maintenu, inévitablement, mais à une échelle et à des conditions qui pourraient bien être très différentes de celles qui existent actuellement. On assisterait presque certainement à de sérieux bouleversements qui toucheraient tout particulièrement le Québec. Nombre de localités vivant autour d'industries comme le textile seraient sans doute fortement ébranlées.

Les partisans de la souveraineté-association doivent réfléchir à la manière de partager les

décision collective et l'expansion des marchés. Elles ont entraîné l'intégration progressive des économies des pays participants, ainsi que la création d'organismes directeurs supranationaux.

La question essentielle est de savoir si l'expérience européenne peut être transposée au Canada. On peut en douter parce qu'en Europe, la situation est l'inverse de ce que proposent les partisans de la souveraineté-association. Le Marché commun européen et, dans une mesure moindre, les autres associations économiques d'Europe occidentale constituent un pas en direction d'une fédération politique. Or, le Canada est déjà une fédération politique, et il faudrait interpréter un vote de la majorité des Québécois en faveur de la souveraineté-association comme la volonté de se dissocier de la Fédération. Les visées seraient donc contraires à celles qui ont entraîné la création d'associations économiques en Europe occidentale.

Étant donné l'importance de la décision, il importe que le choix présenté par le gouvernement du Québec soit clair et que les conséquences d'une éventuelle séparation soient complètement exposées.

L'association économique qu'envisage le Parti Québécois serait d'un genre très différent de celle qui existe actuellement et se trouverait beaucoup moins intégrée. La notion d'une union douanière limitée s'écarterait sensiblement du concept décrit à diverses occasions par le premier ministre Lévèsque. En outre, d'autres ministres du gouvernement du Québec ont exprimé des opinions différentes sur certaines

dont l'Allemagne fédérale, la Suisse et la Suède. Le revenu personnel y a progressé très rapidement et le niveau de vie y est l'un des plus élevés du monde.

Malgré ces résultats positifs, le Québec fait face à de sérieux problèmes économiques. Le chômage y est très élevé et le secteur manufacturier présente des faiblesses structurelles. Ces problèmes pressants, parmi d'autres, constituent un défi considérable. Pour le relever, il faudra mettre en œuvre, de manière coordonnée, les vastes ressources du Canada. Ainsi se trouve soulignée l'une des forces fondamentales du fédéralisme, soit la capacité et la détermination prouvée de mettre à contribution la richesse globale du pays pour régler les problèmes des diverses régions. Il est difficile d'imaginer comment la séparation du Québec pourrait bien l'aider à relever le défi auquel il fait face, tout particulièrement pour la restructuration de son appareil industriel.

Situation ironique, un certain nombre des politiques du Parti Québécois au plan économique seraient impossibles ou extrêmement difficiles à appliquer dans une forme moins avancée d'association. Le Marché commun européen interdit à ses membres de recourir à une politique d'achat préférentielle, laquelle est fréquemment pratiquée par les provinces canadiennes pour soutenir leur industrie.

Conclusion

On peut trouver des exemples d'associations économiques partout dans le monde. Ces associations, notamment celles d'Europe occidentale, ont été créées pour des prises de

et d'investissements, et pour le Québec et pour le reste du Canada.

- La mobilité de la main-d'œuvre serait-elle touchée par une séparation du Québec? Les Québécois garderaient-ils le droit de se déplacer dans tout le pays et d'avoir une plus vaste gamme de possibilités d'emploi et de revenu?

Ce ne sont-là que quelques-unes des questions qu'il faut aborder avant de tenir le référendum. Il ne suffit pas de prétendre qu'elles pourraient être résolues après le référendum. En effet, les tensions qu'imposeraient ces négociations à l'unité après un référendum pourraient être tellement fortes qu'elles rendraient une conciliation impossible et une séparation totale inévitable.

Le régime fédéral

Dans ce contexte, tous les Canadiens doivent réfléchir sérieusement à la souplesse du régime fédéral et à la possibilité de le modifier pour obtenir la confiance et le soutien de toutes les régions. Le fédéralisme constituant la forme la plus avancée d'association économique, il convient d'en comparer les avantages avec ceux des autres formes d'association.

Le Québec, dans le cadre de la Fédération canadienne, a obtenu des résultats assez remarquables. Il n'est précédé que par l'Ontario pour l'industrie manufacturière et dépend beaucoup moins que les autres provinces de l'exploitation primaire des ressources. Ses chiffres de croissance, depuis 1961, sont supérieurs à ceux de plusieurs pays industrialisés,

ment, un certain nombre d'autres problèmes devront aussi être abordés avant la tenue d'un référendum; par exemple:

- Comment répartirait-on l'actif et le passif du gouvernement fédéral entre un Québec indépendant et le reste du Canada? Bien que le Parti Québécois ait soutenu qu'une répartition rapide serait possible en fonction des parts de population et de revenu, la question est extraordinairement complexe. En fait, le ministre de l'Éducation du Québec, M. Jacques-Yvan Morin, a déjà mentionné deux exceptions possibles, du côté du passif:

L'État sécessionniste peut déclarer qu'il n'est pas responsable de certaines dettes de guerre et qu'il n'a pas à endosser celles contractées par Ottawa en vue du financement de certains projets exceptionnels dans d'autres provinces.

Du côté de l'actif, les choses sont encore plus compliquées. La répartition des avoirs du CN et d'Air Canada, l'attribution de la Voie maritime du Saint-Laurent et d'une foule d'autres biens fédéraux nécessiteraient des négociations longues et ardues. Les mécanismes de consultation et les ententes à élaborer pour- raient bien se traduire par un système beaucoup moins simple que celui que permet le régime fédéral—et dans un climat beaucoup moins favorable à la coopération.

- Comment résoudre-t-on la question monétaire? Le Québec aurait-il sa propre monnaie ou pourrait-on avoir une monnaie et une banque centrale communes, comme l'envisage M. René Lévesque? La solution de cette question est d'une importance capitale pour le Québec. Les incertitudes à ce sujet pourraient entraîner des pertes énormes de fonds

L'économie du Québec doit être renforcée et, dans maints domaines, restructurée. La mise en commun des forces et des faiblesses des différentes régions est l'essence même de la Fédération canadienne. Il est cependant légitime de se demander si le reste du Canada resterait aussi disposé à partager le coût de la restructuration de l'économie québécoise et de la protection de ses industries traditionnelles si le Québec voulait se séparer. En bref, il semble exister une contradiction fondamentale entre les aspirations économiques du Parti Québécois et ses aspirations politiques. Cette contradiction, qui s'ajoute aux divergences sur la définition de l'association économique au sein même du Parti, doit être réglée avant la tenue du référendum.

L'enjeu

Comme l'indiquait une étude précédente de la série *Les réalités commerciales du Canada et la question de la «souveraineté-association»*, le Québec dépend beaucoup plus du Canada, pour écouler sa production, que le reste du Canada ne dépend du Québec. Toutes les provinces souffriraient certainement du réalignment des intérêts économiques qu'entraînerait inévitablement une séparation du Québec; cependant, c'est au Québec que les conséquences seraient particulièrement graves, aux plans communautaire et de l'emploi. En effet, un grand nombre d'emplois au Québec dépendent des ventes de la province au reste du Canada. Plusieurs centaines de milliers d'emplois seraient donc en jeu.

Outre la question de savoir comment le Québec résisterait à ce genre de bouleverse-

Ces exceptions sont de taille:

- l'agriculture du Québec devrait être protégée contre des importations excessives et une politique d'autosuffisance poursuivie dans la mesure du possible;

- la production industrielle du Québec, en particulier dans la métallurgie, le génie, la machinerie et les véhicules à moteur, devrait être protégée et toute participation extérieure exclue dans les secteurs industriels où le comportement des entreprises devrait être modifié dans l'intérêt public;

- les secteurs « mous », c'est-à-dire les industries du textile, du vêtement, du meuble et du cuir (chaussure), devraient aussi être protégés;
- en outre, on encouragerait la production locale des articles dont le gouvernement du Québec et ses institutions sont d'importants acheteurs.

Concrètement, l'objectif du Parti Québécois est d'accroître la part du Québec dans la production de toute une série de biens fabriqués dans tout le Canada. Le PQ se propose en même temps, de façon compréhensible, de maintenir la production actuelle dans les domaines traditionnels de spécialisation du Québec. Dans ces domaines (par ex. le textile), la menace vient non des autres producteurs canadiens, mais des pays étrangers, où les salaires sont beaucoup plus bas. La survie de ces secteurs dépendrait donc du maintien de la forte protection assurée actuellement, protection dont le coût devrait continuer à être assumé par l'en-semble des Canadiens.

Évolution de la pensée du Parti Québécois

occidentale. Si le désir est réciproque, nous sommes même prêts à aller au-delà, vers une union monétaire qui permettrait aux deux communautés de procéder au changement de statut constitutionnel avec le minimum d'incertitude pour les agents économiques.

Le programme du Parti Québécois, par contre, véhicule un concept d'association très différent de celui que prône son chef. Dans les versions successives du programme du PQ, le Parti et ses membres ont de plus en plus mis l'accent sur le contenu souverainiste du projet séparatiste, et de moins en moins sur les détails de l'association économique avec le reste du Canada.

Pour son congrès de 1972, le Parti prépara une brochure intitulée *Quand nous serons vraiment chez nous*, dont le dernier chapitre était consacré aux relations Québec-Canada. Le passage suivant en est extrait:

Si le projet d'union monétaire devait tomber et que nous n'ayons alors qu'à aménager nos seules relations commerciales avec le Canada, nous proposons donc que les accords initiaux n'aillent pas au-delà d'une union douanière assortie d'ententes sur les transports. La coordination des politiques économiques ou fiscales peut attendre...

Le dernier programme officiel du Parti présente une vision encore plus limitée de l'association économique. On n'y trouve plus aucune référence à la question monétaire. L'association envisagée est ramenée à une simple union douanière, sous réserve d'une longue liste d'exceptions visant manifestement à garantir certains avantages au Québec.

M. Lèvesque a proposé que la Banque du Canada devienne un organisme conjoint des deux États associés, qui administrerait une monnaie commune dans l'intérêt des deux. Le projet de marché commun assurerait la liberté des échanges entre le Québec et le reste du Canada et maintiendrait une barrière tarifaire commune vis-à-vis des pays tiers.

M. Lèvesque admet que le bon fonctionnement d'une union monétaire et douanière exigerait une coordination des politiques fiscales. Celle-ci serait assurée par des comités permanents de hauts fonctionnaires nommés par les deux « États ». Ces comités formeraient « un ensemble bien intégré sous un secrétaire général, formant la haute autorité administrative de l'association. Un tribunal d'arbitrage s'imposerait également. »

Dans son livre, paru en 1968, M. Lèvesque suggérerait aussi la possibilité d'accords complementaires sur la Voie maritime du Saint-Laurent, les problèmes des minorités, la citoyenneté et la libre circulation de la main-d'œuvre. Il proposait en outre « des réunions régulières de Conseils conjoints des ministres et des sessions plus ou moins fréquentes de délégations des deux Parlements. »

M. Lèvesque est personnellement resté fidèle à son concept de la souveraineté-association. Il a prôné une notion identique dans son discours du 25 janvier 1977 devant l'Economic Club de New York:

Ce nouveau « partnership » pourra prendre la forme d'un marché commun, d'une union douanière, permettant la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux, à la manière des pays de l'Europe

bouleversements qu'entraînerait inévitablement une sécession. On peut en fait démontrer que quelques-unes des propositions du Parti Québécois trouveraient plus facilement leur application dans le cadre de la Fédération canadienne que dans certains autres types d'association économique, dont le Marché commun européen.

Les tenants d'une séparation s'appuient sur les expériences d'association menées ailleurs dans le monde pour essayer de présenter leur projet comme une évolution naturelle et normale, qui s'inscrit dans un vaste courant universel. Peut-on cependant comparer la situation de deux Etats indépendants qui désirent renforcer leur coopération et leur intégration économique à celle du Canada, où l'un des membres d'une entité économique éprouvée exprime le souhait de réduire sensiblement la coopération et l'intégration économique existantes?

Voici un résumé des principaux arguments, questions et contradictions étudiés dans le rapport.

Le Parti Québécois et le concept d'association

Evolution de la pensée de M. René Lévesque, premier ministre du Québec

Dans son livre *Option Québec*, M. Lévesque déclare:

Sur cette table, ce que nous proposons au Québec de déposer, c'est un projet d'association comportant: union monétaire et «marché commun» ainsi que leur complément logique, la coordination des politiques fiscales.

Ne faudrait-il pas non plus que les Québécois réfléchissent sérieusement à une autre forme d'association économique—qui, celle-là, fonctionnerait avec succès depuis plus d'un siècle—, à savoir la Fédération canadienne? L'étude montre dans quelle mesure le programme économique très ambitieux du Parti Québécois pourrait être réalisé à l'intérieur de la Fédération. Il en ressort que le Québec pourrait atteindre presque tous les objectifs fixés par le PQ sans que les Québécois aient à subir les conséquences des perturbations économiques et des

serait-elle possible?

une union monétaire avec le reste du Canada Québec devrait-il établir sa propre monnaie, ou des capitaux et de la main-d'œuvre? Enfin, la circulation? Qu'advierait-il de la libre circulation coûts de l'incertitude liée à la période de négociation? Quels délais? Quels seraient les risques et les voir de négociation de part et d'autre? Et dans rait-on au juste? Et comment? Avec quel pou- les le Parti Québécois n'a pas répondu, ou ne l'a fait que superficiellement. Que négocie-

Il y a en outre des questions cruciales auxquelles le Parti Québécois n'a pas répondu, ou ne l'a fait que superficiellement. Que négocierait-on au juste? Et comment? Avec quel pouvoir de négociation de part et d'autre? Et dans quels délais? Quels seraient les risques et les coûts de l'incertitude liée à la période de négociation? Qu'advierait-il de la libre circulation des capitaux et de la main-d'œuvre? Enfin, le Québec devrait-il établir sa propre monnaie, ou une union monétaire avec le reste du Canada serait-elle possible?

Le Parti Québécois, au cours de sa brève histoire, s'est prononcé tour à tour en faveur de diverses formes d'association: une «union monétaire et un marché commun» (René Lévesque dans *Option Québec*), une «union douanière éventuellement assortie d'une union monétaire» (programme officiel du Parti en 1975 et discours du chef du Parti à New York, en janvier 1977) et l'union douanière, sans aucune référence à la question monétaire (programme officiel du Parti en 1977). Presque deux ans après que le Parti a été porté au pouvoir, le projet de souveraineté-association demeure ambigu et vague.

Le gouvernement du Québec et le Parti Québécois ont souligné l'importance du maintien d'une association économique entre un Québec indépendant et le Canada. Puisque la tenue d'un référendum sur l'indépendance a été promise, il faut absolument préciser la nature de l'association, ainsi que son potentiel et ses limites.

La proposition d'association économique est d'une importance cruciale pour l'avenir des Québécois. Il faut avoir l'absolue certitude qu'une association est possible, à des conditions permettant de maintenir le niveau de vie actuel, pour qu'une majorité de Québécois envisage sérieusement de se prononcer en faveur de l'indépendance. Une rupture du cadre politique qui réunit tous les Canadiens risquerait d'être lourde de conséquences pour tous, et en particulier pour les Québécois.

Il est bon, en passant en revue les propositions, de s'arrêter aux diverses formes d'association économique qui existent déjà, particulièrement en Europe. Elles comprennent une zone de libre-échange, une union douanière, un marché commun ainsi qu'une union économique et monétaire.

Chacun des types d'association s'appuie, pour son fonctionnement, sur une certaine intégration politique. Plus l'association économique s'élabore, plus l'intégration politique s'impose. Ainsi, le système administratif du Marché commun européen repose sur des structures bureaucratiques complexes, et les pays participants ont dû abandonner une certaine indépendance politique en retour des avantages qu'ils retirent de leur association.

La souveraineté-association —les contradictions

Avant-propos

Cette publication résume une étude de l'association économique entre le Canada et un Québec indépendant proposée par le Parti Québécois. Elle vise à stimuler un débat public sur les questions relatives à l'unité canadienne. Pour obtenir l'étude complète, *La souveraineté-association—les contradictions*, veuillez écrire à:

**Centre d'information sur l'unité
canadienne
C.P. 1986, Succursale «B»
Ottawa (Ontario)
K1P 6G6**



La souveraineté-association —les contradictions

Sommaire d'une étude

de la série

Pour comprendre le Canada